

**DOSSIÊ TEMÁTICO:**  
**Políticas Públicas em Educação**

**A REFORMA ADMINISTRATIVA DO ESTADO  
BRASILEIRO NOS ANOS 90  
E A PROPOSTA DE DESCENTRALIZAÇÃO  
EDUCACIONAL**

*Ademar Sousa dos Santos<sup>1</sup>*

**Resumo:** O texto<sup>2</sup> faz referência à Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, a partir dos anos 90, com o objetivo de desenvolver uma discussão acerca do processo de descentralização na educação brasileira, tendo como foco os municípios e seus sistemas de ensino. Assim, num primeiro momento, evidenciam-se reflexões sobre descentralização e construção de autonomia para, num segundo momento, fundamentar esse processo na perspectiva legal. As reflexões travadas ao longo do texto possibilitam um pensar sobre o constructo da gestão democrática escolar nos sistemas de ensino e, em suas considerações conclusivas, reforça a ideia de um dos mecanismos possibilitadores desse tipo de gestão: os conselhos educacionais, além de outros processos participativos que podem contribuir para a edificação da democratização das escolas e dos sistemas.

<sup>1</sup>Doutorando em Educação pela Faced/UFBA, na linha de pesquisa Política e Gestão da Educação; Coordenador Adjunto do Curso de Extensão a Distância em Formação Continuada em Conselhos Escolares – desenvolvido pela Escola de Gestores da Educação Básica - Faced/UFBA em parceria com a Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC / Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. E-mail: ramedasous@hotmail.com.

<sup>2</sup> Este texto é um dos tópicos da discussão teórica da dissertação de mestrado: “A gestão democrática escolar no Sistema Municipal de Ensino de Tucano/BA: compreensões e interpretações dos sujeitos num contexto patrimonialista”, defendida em 08/02/2011, sob a orientação do Prof. Dr. José Wellington Marinho de Aragão – Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado e Doutorado/Faced/UFBA.

**Palavras-chave:** Autonomia. Descentralização em educação. Gestão democrática escolar. Reforma administrativa.

## Introdução

A Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, baseada nos preceitos neoliberais, tem seu início no governo de Collor e, a partir do ano de 1995, começa a se fortalecer, de maneira processual e contínua, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que tinha como principal objetivo transformar a administração pública burocrática<sup>3</sup> em administração pública gerencial, atendendo, assim, aos postulados da ideologia neoliberal, que se volta basicamente para o mercado como regulador de ações.

Assim, com a reforma proposta, aprovada e colocada em prática, o Estado Brasileiro tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração das empresas. Desta forma, a administração gerencial adotada pelo governo teve como finalidade reduzir custos e tornar mais eficiente a administração das imensas tarefas que cabem ao Estado. A reforma apresenta as seguintes características: descentralização, delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público e extremo controle de desempenho. Essa forma de administrar é voltada para a obtenção de resultados. Nas palavras do então Ministro da Administração e Reforma do Estado:

A reforma é gerencial porque busca inspiração na administração das empresas privadas, e porque visa dar ao administrador público profissional condições efetivas de gerenciar com eficiência as agências públicas. É democrática porque pressupõe a existência de um regime democrático, porque deixa claro o caráter específico, político, da administração pública,

---

<sup>3</sup>Segundo Pereira (1998, p. 9), “Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.” Percebe-se, porém que, no Brasil, mesmo com este sistema de administração, o nepotismo e a corrupção continuaram presentes e ainda permanecem na administração pública baseada nos princípios gerenciais. Assim, temos “a influência sofrida pelas teses políticas do liberalismo com ordenamentos de caráter patrimonial, levando a organização do Estado brasileiro a um caminho particular” (MENDONÇA, 2000, p. 37).

e principalmente porque nela os mecanismos de controle, de caráter democrático, são essenciais para que possa haver delegação de autoridade e controle a *posteriori* dos resultados. É social-democrática porque afirma o papel do Estado de garantir os direitos sociais e lhe fornece os instrumentos gerenciais para fazê-lo, de forma não apenas mais democrática, mas, também, mais eficiente do que faria o setor privado. É social-liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos; porque utiliza a estratégia da competição administrada em quase-mercados, para controlar as atividades sociais financiadas pelo Estado, por intermédio de entidades descentralizadas: as organizações públicas não-estatais; e porque, embora reafirmando o dever do Estado de proteger os mais fracos – as crianças pobres, as mães solteiras, os velhos -, não é paternalista, não subestimando a capacidade de cada indivíduo de defender seus próprios direitos de cidadania, nem sua capacidade de trabalhar, desde que se lhe ofereçam os devidos incentivos e oportunidades. (PEREIRA, 1998, p. 17-18).

A reforma, nesse caso, baseada na perspectiva de mercado, gerencial, coloca como possibilidade para ela, também, desenvolver mecanismos de controle sobre o desempenho dos gestores públicos, além de dividir com a sociedade civil essa responsabilidade. Desta maneira, requer a existência de um regime democrático e um permanente fortalecimento político das instituições democráticas e, dentre elas, podemos incluir a escola, mesmo que esses preceitos democráticos apareçam muito mais nos documentos oficiais do que no cotidiano escolar visto que há, nas ideias pós-liberais, um privilégio da técnica sobre as questões políticas e sociais. Configura-se, assim, a relação de dependência e necessidade entre ideias neoliberais e regime democrático<sup>4</sup>. Nessa perspectiva, a democracia transforma-se em um valor instrumental e não substancial.

<sup>4</sup>“Esquemáticamente, a relação entre liberalismo e democracia pode ser representada segundo três combinações: a) liberalismo e democracia são compatíveis e, portanto, componíveis, no sentido de que pode existir um Estado liberal e democrático sem, porém, que se possa excluir um Estado liberal não-democrático e um Estado democrático não-liberal (o primeiro é dos liberais conservadores, o segundo o dos democratas radicais); b) liberalismo e democracia são antitéticos, no sentido de que a democracia levada às suas extremas consequências termina por destruir o Estado liberal (como sustentam os liberais conservadores) ou pode se realizar plenamente apenas num Estado social que tenha abandonado o ideal do Estado mínimo (como sustentam os democratas radicais); c) liberalismo e democracia estão ligados necessariamente entre si, no sentido de que apenas a democracia está em condições de realizar plenamente os ideais liberais e apenas o Estado liberal pode ser a condição de realização da democracia.” (BOBBIO, 2005, p. 53).

## O processo de descentralização educacional a partir da reforma administrativa

É amparado nessa reforma e nesses argumentos que, no Brasil dos anos 90, vai-se propor a descentralização da educação no país, através da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDBEN nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a), que define as atribuições de cada esfera governamental, em seu título IV, e referenda as incumbências dos municípios, em seu Artigo 18:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

[...]

III – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

[...] (BRASIL, 1996a).

Essa descentralização da educação se tornou possível, também, em função de, pela primeira vez na história, a Constituição Federal da República do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988) possibilitar autonomia aos municípios para se constituírem enquanto sistemas de ensino, que os credencia como instâncias de poder local e não mais como esferas que, na maioria das vezes, apenas executavam – na área educacional – as ações programadas pelo estado e/ou pela Federação. Ainda nos anos 90, outro fator que colabora decisivamente para a descentralização (ou seria: desconcentração) da educação<sup>5</sup> é a aprovação da Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996b), que legislava sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), provocando uma verdadeira “corrida capitalista” pelos recursos a serem repassados para os municípios de acordo com o quantitativo de alunos matriculados na rede municipal de ensino.

<sup>5</sup> Para Lück; Parente (1999, p. 11), “a descentralização implica a distribuição espacial do uso e controle do poder. A desconcentração mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema”.

A estruturação do Fundef como forma de financiamento da educação, acaba por provocar, nos entes federativos, outros olhares, no sentido de perceberem, na maioria dos casos, apenas os repasses financeiros e não as responsabilidades a serem assumidas pelos municípios com a descentralização. Nessa perspectiva, os educandos passam a ter valor monetário, representam recursos aos cofres públicos, ou seja, transformam-se em alunos-mercadoria, o que não se diferencia da atual Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007). Couto (2008, p. 1-2) ratifica que esse processo de não centralização é fruto dos preceitos neoliberais quando diz que:

A ideia de descentralização coloca-se hoje no conjunto de argumentos que reforça a tese da revisão do papel do Estado, argumentos estes sustentados na formulação de novas propostas de reorganização da administração pública com relação aos serviços tradicionalmente mantidos sob o controle central do aparelho estatal, num movimento de redistribuição de funções para as diferentes esferas de poder, valorizando, com isto as instâncias regionais e locais.

A autora acima referenciada coloca esse processo como uma medida administrativa que segue as bases do pós-capitalismo, porém chama a atenção para o fato de que, com esta postura, há, também, uma possibilidade de valorização do poder local, regional. Nesse sentido, Gadotti (2000, p. 164) diz que:

[...] desponta uma instância educativa com uma força inédita: o *poder local*. De fato, o Município emerge com a vontade de interferir na formulação de políticas para o setor, embora acuse a sobrecarga de responsabilidades que lhe são impostas pelo novo aparato legal do País e pela direção das demandas sociais da educação básica, além de demonstrar fragilidades técnicas e financeiras (Grifo do autor).

A questão financeira provocou uma maior rapidez na descentralização do ensino em alguns municípios, em relação à esfera federal, por estarem visualizando apenas os recursos do fundo

educacional. Uma maior efetividade dessa ação implica em que se atendam os objetivos das agências financeiras internacionais (especialmente o Banco Mundial) e, principalmente, se alcance um limite além deles, englobando, nessa perspectiva, a construção de conceitos e práticas que intencionem a formação para a cidadania e a responsabilidade social, a solidariedade, o espírito de comunidade e a qualidade de vida humana coletiva. Nesse contexto, é necessário combater a corrupção e o nepotismo, características inerentes à administração patrimonialista.

Necessário também, como referencia Gadotti (2000), resolver problemas de fragilidades técnicas, o que significa promover a qualificação<sup>6</sup> de recursos humanos para desenvolver as funções descentralizadas dentro do município, tanto no nível da escola quanto do sistema educacional, principalmente para compreender os contextos vivenciados e perceber as intenções presentes em cada ação a ser posta em prática: estão a serviço de que e de quem? Estão a serviço das ideias capitalistas de mercado apenas? Contribuem para as possibilidades de emancipação dos sujeitos, tentando provocar, dessa forma, a construção de um sistema educacional e, conseqüentemente, de uma escola mais coletiva, de qualidade cidadã? Desenvolvem essas duas perspectivas ao mesmo tempo ou outros caminhos alternativos? Na concepção de Paro (2008, p. 151):

Administração Escolar só pode dar-se não por aproximação, mas por *oposição* à administração empresarial capitalista. Isto não quer dizer, obviamente, que se deva desprezar pura e simplesmente todo progresso técnico havido na teoria e na prática administrativa empresarial. Significa apenas que, em termos políticos, o que possa haver de próprio, de específico, numa Administração Escolar voltada para a transformação social, tem de ser necessariamente antagônico ao modo de administrar da empresa, visto que tal modo de administrar serve a propósitos contrários à transformação social (Grifo do autor).

<sup>6</sup> Ao se defender a questão da qualificação dos recursos humanos, não há implicação na ideia da concepção de conhecimento “que divide a população entre os que sabem e os que não sabem, considerada por Neidson Rodrigues (1983) como ‘espinha dorsal do autoritarismo’, afirmação que, ao meu ver, deve ser relativizada para que não se caia no extremo de imaginar que não há necessidade de uma competência específica e diferenciada [...] para um bom exercício de suas funções” (MENDONÇA, 2000, p. 136).

No contexto de opor-se à manipulação, exploração e submissão do sujeito aos ditames empresariais é importante perceber que, como defende Paro (2008), não se deve desprezar todo esse conhecimento, ou seja, podem-se usar essas ferramentas neoliberais, em alguns momentos, como instrumento e nunca como concepção. Esses ditames dizem respeito, basicamente, à questão da neutralidade política e da supremacia da técnica, na maneira de se administrar o sistema, a escola. Desta maneira, não é estar fora dos processos descentralizadores em educação, mas dentro e, a partir deles, provocar ações que se comprometam com a construção de realidades mais democráticas<sup>7</sup> e inclusivas dos sujeitos nos processos educacionais e cidadãos. Lück (2000, p. 24) afirma que:

A prática da autonomia [que se faz democrática] demanda, por parte dos gestores da escola e de sua comunidade, assim como dos responsáveis e agentes do sistema de ensino, um amadurecimento caracterizado pela confiança recíproca, pela abertura, pela transparência, pela ética e pela transcendência de vontades e interesses setorizados, em nome de um valor, que é a educação de qualidade para os alunos. [...] E as escolas e os sistemas que se iniciam nesse processo tomam iniciativas e constroem sua autonomia, dessa forma, construindo sua credibilidade e desenvolvendo sua competência pedagógica e social.

Essa luta pela construção de realidades mais democráticas, inclusive, não é nova dentro da educação brasileira. Nos anos 30, propostas de descentralização da educação – mesmo dentro de uma visão de liberalismo – foram construídas, apontando “a escola como microcosmo da sociedade, capaz de produzir indivíduos orientados para a democracia, e não para a dominação/subordinação; para a cooperação, em vez da competição” (CUNHA, 1997, p. 11). E, ainda, segundo Teixeira (1997, p. 230): “só existirá uma democracia, no Brasil, no dia

---

<sup>7</sup> A gestão democrática é vista neste trabalho em sua perspectiva ampla, assim como a defende Mendonça (2000, p. 96): “conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos.” Assim, como estamos falando de uma gestão democrática, deverá haver em todos esses procedimentos a participação dos sujeitos da comunidade educacional nas tomadas de decisão, a partir de diversos mecanismos: conselhos, fóruns, reuniões etc.

em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública”. Nesse sentido, Anísio Teixeira defendia que a educação é um direito de todos e não apenas um privilégio de alguns. Segundo Azanha (1991, p. 2),

Para A. Teixeira, a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam do fato do professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um cônsul representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade do currículo escolar refletir a cultura local.

Dentre várias de suas ideias, Teixeira (1996) defendia que a reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal contribuiria para a melhoria do ensino público no Brasil. Hoje, percebe-se que uma política pública de descentralização está ligada à complexidade dos jogos político-econômicos internacional, nacional e local, nos quais se apresentam cotidianamente com características neoliberais, clientelistas e patrimonialistas.

Dessa maneira, temos no contexto brasileiro e, principalmente, nos contextos regionais e locais, uma junção entre as ideias neoliberais e burocráticas e os ordenamentos patrimonialistas, que marcam de maneira decisiva as posturas e atitudes no momento de se administrar o município e, em especial, o sistema de ensino. Caracteriza-se, assim, um processo de administração municipal e gestão educacional baseado no que podemos denominar de dominação patrimonial burocrática. Esse tipo de dominação se baseia na tradição da obediência à autoridade em que “o quadro administrativo não é composto de funcionários mas de servidores pessoais, de maneira que a fidelidade do servidor ao senhor é pessoal e decisiva” (MENDONÇA, 2000, p. 45). Ou seja:

Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da

família do chefe da casa. Ao tratar a administração como coisa particular, o senhor seleciona os servidores na base da confiança pessoal, sem delimitação clara de funções. Os servidores atuam por dever de respeito e obediência. Sob o patrimonialismo, os direitos e obrigações são alocados de acordo com o prestígio e o privilégio de grupos estamentais. (MENDONÇA, 2000, p. 51).

Este cenário – de um Estado<sup>8</sup> marcado fortemente pelas questões patrimonialistas – é importantíssimo para a compreensão e interpretação das configurações atuais pelas quais passa a organização da educação no Brasil e, obviamente, para o entendimento das dificuldades existentes na implantação dos mecanismos que tentam implementar e trabalhar com os processos de gestão democrática no sistema educacional.

No entanto, apesar desse contexto, é preciso perceber, também, que esse processo de descentralização<sup>9</sup> é consequência de lutas reivindicatórias travadas no seio da sociedade brasileira ao longo de sua história, através de vários sujeitos e instituições que defendem e intencionam a emancipação dos seres humanos, individual e coletivamente, na perspectiva de se construir espaços vivenciais mais dignos, justos, promotores da cidadania<sup>10</sup> e de processos de singularização da subjetividade, que, na concepção de Guatarri e Rolnik (1996, p. 16-17) são:

[...] uma maneira de recusar todos esses modos de encodificação preestabelecidos, todos esses modos de manipulação e de telecomando, recusá-los para construir, de certa forma, modos

---

<sup>8</sup> “O Estado cumpre um papel fundamental na produção de subjetividade capitalística. [...] O Estado é esse conjunto de ramificações, essa espécie de rizoma de instituições que denominamos ‘equipamentos coletivos’. [...] O que acontece é que essa função de subjetivação capitalística, esses equipamentos de Estado que se instauram no conjunto do campo social, se fazem em proveito das novas castas burocráticas, das novas elites que não têm a menor intenção de se despojar de seu poder” (GUATARRI; ROLNIK, 1996, p. 147).

<sup>9</sup> É importante deixar claro que nem todo processo de descentralização é democrático. Temos, a título de exemplo, a proposta de descentralização da educação ocorrida em plena ditadura militar. Assim, “efetivamente, da mesma forma que pode haver autoritarismo num sistema descentralizado pode haver democracia e participação num sistema centralizado” (SANDER, 1988, p. 63). O termo descentralização, dessa maneira, não é sinônimo, portanto, de democracia. Porém, “a ausência de um caráter intrinsecamente democrático da descentralização não exclui, no entanto, a sua utilização como mecanismo de democratização” (MENDONÇA, 2000, p. 330).

<sup>10</sup> Na concepção de Coutinho (2000, p. 50), cidadania é a “capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado”.

de sensibilidade, modos de relação com o outro, modos de produção, modos de criatividade que produzam uma subjetividade singular. Uma singularização existencial que coincida com um desejo, com um gosto de viver, com uma vontade de construir o mundo no qual nos encontramos, com a instauração de dispositivos para mudar os tipos de sociedade, os tipos de valores que não são os nossos.

Guatarri; Rolnik (1996, p. 16) lançam mão da ideia de que, para combater a máquina de produção de subjetividade social capitalística, “é possível desenvolver modos de subjetivação singulares” que eles chamam de “processos de singularização”. Guatarri (1997, p. 9) ratifica ainda a condição de que

[...] se opere uma autêntica revolução política, social e cultural reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais. Esta revolução deverá concernir, portanto, não só às relações de forças visíveis em grande escala, mas também aos domínios moleculares de sensibilidade, de inteligência e de desejo.

Para isso, no que se refere ao ambiente escola, são fundamentais processos de “se pôr a ser”<sup>11</sup> em que hajam práticas efetivas que levem à democratização escolar<sup>12</sup>. Para Lück (2000, p. 25),

Não se constrói a autonomia da escola senão mediante um entendimento recíproco entre dirigentes do sistema e dirigentes escolares, entre estes e a comunidade escolar (incluindo os pais) a respeito de que tipo de educação a escola deve promover e de como todos, em conjunto, vão agir para realizá-la. Não se trata, portanto, de *repartir responsabilidades, mas de desdobrá-las, ampliando-as e compartilhando-as* (Grifos meus).

Ao serem ampliadas e compartilhadas as responsabilidades, cria-se, nesse processo, a necessidade, de cada sujeito – e coletivamente

<sup>11</sup> São “certos subconjuntos expressivos que romperam com seus encaixes totalizantes e se puseram a trabalhar por conta própria e a subjugar seus conjuntos referenciais para se manifestar a título de indícios existenciais, de linha de fuga processual” (GUATARRI, 1997, p. 28).

<sup>12</sup> O que Silva (2006, p. 24), referendada em Gramsci, chama de democratização escolar é “a universalização do acesso e a promoção de uma educação que faculte aos sujeitos das práticas educativas o desenvolvimento para serem capazes de pensar, estudar, dirigir e controlar quem dirige”.

– responder por suas ações, realizar compromissos e se comprometer com eles, além, é claro, de prestar contas, pois a gestão democrática deve se manifestar nas relações de interdependência e transparência/ética, mediada sempre pelas atitudes críticas e reflexivas sobre os resultados alcançados. Essa (re)união de sujeitos – “a subjetividade é essencialmente fabricada e modelada no registro do social” (GUATARRI; ROLNIK, 1996, p. 31) – pode provocar novas subjetividades sociais, produzindo, assim, novos agenciamentos coletivos de enunciação. É dessa forma que os processos de singularização referenciados – que intencionam mudanças nos contextos atuais e de resistência à subjetivação capitalística apenas – não podem ser vistos – apesar do termo singularização – como algo individual, mas da perspectiva do “agenciamento coletivo” dessas subjetividades. Importante ressaltar que a produção de subjetividade implica em questões micro/interiores (sistemas de percepção, de sensibilidade, de afeto, de desejo, de representação, de imagens, de valor etc.) e macro/exteriores (sistemas maquínicos, econômicos, sociais, tecnológicos, de mídia etc.) (GUATARRI; ROLNIK, 1996).

A função da autonomia não é a de um simples grau de tolerância para adoçar o centralismo com uma pitada de autonomia. A função da autonomia é aquela que permitirá captar todos os impulsos de desejo, todas as inteligências, não para fazê-las convergir num mesmo ponto central arborescente, mas para dispô-las num imenso rizoma, que atravessará todas as problemáticas sociais, tanto a nível local, regional, quanto a nível nacional e internacional. [...] E isso não só em grandes proclamações abstratas, mas numa prática imediata e concreta. (GUATARRI; ROLNIK, 1996, p. 177).

Percebe-se, desta maneira, toda a importância do posicionamento e da tomada de decisões – frente ao ser e estar no mundo atual – do sistema de ensino, da escola, dos profissionais que atuam nesses espaços. Assim, diante das configurações estruturais que se apresentam nos contextos nacional, regional e local (neoliberalismo, patrimonialismo),

Eles [sistema de ensino, escola, profissionais da educação] se encontram numa encruzilhada política e micropolítica

fundamental. Ou vão fazer o jogo dessa reprodução de modelos que não nos permitem criar saídas para os processos de singularização, ou, ao contrário, vão estar trabalhando para o funcionamento desses processos na medida de suas possibilidades e dos agenciamentos que consigam pôr para funcionar. (GUATARRI; ROLNIK, 1996, p. 29).

Em termos legais, a gestão democrática da educação foi exarada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 206, inciso VI, em que referencia a esse tipo de gestão, apenas para o ensino público, na forma da lei. Oito anos depois, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, artigo 3º, inciso VIII define: “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996a). A LDBEN/96 é sancionada após intensos debates e lutas entre as entidades representativas da educação<sup>13</sup> no país, a exemplo daquelas que se incorporaram ao Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Também contou com alguns políticos progressistas – que propunham a aprovação do projeto originado na Câmara Federal – e com os setores conservadores do Congresso Nacional – que defendiam a aprovação do projeto substitutivo<sup>14</sup> apresentado pelo senador Darcy Ribeiro. Através de uma manobra regimental<sup>15</sup>, o substitutivo que contemplava, também, os interesses dos empresários do ensino, dos privatistas, foi aprovado.

---

<sup>13</sup> Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES), Associação Nacional dos Profissionais de Administração da Educação (ANPAE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), União Nacional dos Estudantes (UNE), Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE).

<sup>14</sup> De acordo com Saviani (1997, p. 120), “diferentemente do projeto da Câmara que se formulou sobre uma concepção de democracia participativa, compartilhando-se as decisões entre as autoridades governamentais e a comunidade educacional organizada, através de Conselhos de caráter deliberativo, o projeto do Senador tem por base uma concepção de democracia representativa na qual a participação da sociedade se limita ao momento do voto através do qual se dá a escolha dos governantes. Uma vez escolhidos, estão eles legitimados para tomar as decisões em nome de toda a sociedade, não necessitando mais sequer consultá-la”.

<sup>15</sup> O governo, contrário à aprovação do projeto da Câmara, solicita o “retorno do substitutivo Cid Saboya à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com relatoria assumida pelo próprio Darcy Ribeiro que, alegando uma série de inconstitucionalidades, apresentou substitutivo próprio que terminou sendo aprovado pela comissão” (MENDONÇA, 2000, p. 112).

O projeto originado na Câmara defendia “princípios de democratização do acesso e permanência na escola e gestão democrática do ensino com participação de docentes, alunos, funcionários e representantes da comunidade” (TAVARES, *apud* MENDONÇA, 2000, p. 104).

Ainda em relação à gestão democrática, a LDBEN, aprovada em 1996, a ela faz referência no artigo 14, quando determina que:

Os sistemas de ensino definirão suas normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996a).

Outros artigos da LDBEN trazem referências à gestão democrática: Art. 56, gestão democrática do ensino superior público; Art. 9º, elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) em colaboração com os outros entes federativos; Art. 12, ao propor a elaboração e execução da proposta pedagógica da escola = autonomia; Art. 15, ao assegurar progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às escolas; e Art. 75, § 3º, transferência direta da União de recursos para as instituições escolares, que, nesta sistemática, coloca a criação da Unidade Executora (UEEx), o Caixa Escolar, como condicionante para a escola receber tais recursos.

Ainda referenciando o contexto da contemporaneidade, bem como a complexidade do ato educacional, é preciso dizer que, obviamente, a gestão educacional, também, ganhou complexidade e um dos critérios ou uma das qualidades para o sujeito desenvolver esse processo de educação, na qualidade de gestor, é a liderança, para pôr em prática projetos políticos e pedagógicos coletivos, ou seja, mediação frente às comunidades local e escolar, promovendo um trabalho de forma democrática e participativa, pois:

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia de participação [...]. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante a reciprocidade que cria um “todo” orientado por uma vontade coletiva. (LÜCK, 1996, p. 37).

A gestão compartilhada e participativa, isto é, democrática e autônoma, se faz com a participação de todos os segmentos do processo educacional, “num trabalho associado de pessoas, analisando situações, decidindo sobre o seu encaminhamento e agindo sobre elas, em conjunto” (LÜCK, 2000, p. 27). Ratifica-se, assim, a ideia de que:

A questão, portanto, não é se devemos ou não nos organizar, e sim se estamos ou não reproduzindo os modos de subjetividade dominante, e isso em qualquer uma de nossas ações cotidianas, inclusive de militância nas organizações. É nesses termos que se coloca a “função da autonomia”. Ela se expressa num nível micropolítico, que não tem nada a ver nem com anarquia, nem com centralismo democrático. A micropolítica tem a ver sim com a possibilidade de os agenciamentos sociais levarem em consideração as produções de subjetividade no capitalismo, problemáticas essas, geralmente deixadas de lado no movimento militante. (GUATARRI; ROLNIK, 1996, p. 176).

A gestão democrática no sistema de ensino pode ser uma possibilidade de construção de outros caminhos que valorizam a condição humana, a justiça, a dignidade do ser, a solidariedade, bem como de vivências mais coletivas, na medida em que traz para esse espaço processos de discussões e tomadas de decisões por todos os sujeitos da comunidade escolar: alunos, pais, professores, funcionários, dirigentes escolares. Desta maneira, para o sistema, na gestão democrática, “[...] se transfere para [esses sujeitos] a responsabilidade de importantes decisões educativas, que se delega à comunidade escolar a responsabilidade de conduzir, em conjunto com o governo e com outros setores da sociedade, os destinos da educação (MACHADO, 2000, p. 3). Obviamente, sempre observando as questões levantadas por Guatarri e Rolnik (1996): “estamos ou não reproduzindo os modos de subjetividade dominante”?;

Esses agenciamentos sociais estão levando em consideração “as produções de subjetividade no capitalismo”?

Ainda pensando nessa delegação de responsabilidade à comunidade escolar para conduzir, juntamente com governo e outros setores da sociedade, “os destinos da educação”, percebe-se, em termos legais (Constituição de 1988 e LDBEN de 1996), que essa transferência, em termos de decisões educativas, ficou mais no nível da democracia representativa<sup>16</sup> do que participativa<sup>17</sup> visto que, nas determinações dessas leis, foi exarado o princípio da representatividade, através de Conselhos, o que não deixa, entretanto, de ser uma forma de participação, sendo, assim, uma maneira de mobilização e organização. De acordo com Mendes (2006, p. 171), fundamentada em Gramsci, “as forças populares [podem] desenvolver-se no interior da democracia burguesa por meio da mobilização e da organização política”. É importante ressaltar, também que, como nos diz Cury (2002, p. 5),

O contraponto é, em primeiro lugar, nossa forte tradição de ‘estadania’, e fraca tradição no que se refere à presença e instituição de conselhos de controle da cidadania. Isso restringe essa promessa, pois nem em todos os municípios eles se implantaram e, muitas vezes, onde se constituíram, o que deveria ser transparente e de domínio público acaba se tornando mais um espaço a ser coberto pelo mandonismo e pela troca de favores. Ou seja, um instrumental público que se vê privatizado pelos interesses avessos à transparência do poder.

As possibilidades de construção de cidadania bem como as de se transformarem em mais um espaço de controle das elites estão presentes em todos os formatos de Conselhos, desde os que fazem parte

<sup>16</sup> Bobbio (2005, p. 33) referencia que este tipo de democracia é “aquela forma de governo em que o povo não toma ele mesmo as decisões que lhe dizem respeito, mas elege seus próprios representantes, que devem por ele decidir.”

<sup>17</sup> “Hoje, a reação democrática diante dos neoliberais consiste em exigir a extensão do direito de participar na tomada das decisões coletivas para lugares diversos daqueles em que se tomam as decisões políticas, consiste em procurar conquistar novos espaços para participação popular e, portanto, em prover a passagem – para usar a descrição das várias etapas do processo de democratização feita por Macpherson – da fase da democracia de equilíbrio para a fase da democracia de participação” (BOBBIO, 2005, p. 96). Segundo Bobbio (2005, p.96), “as quatro fases do desenvolvimento da democracia são a democracia protetora, a democracia de desenvolvimento, a democracia de equilíbrio e, por fim (ainda não realizada), a democracia participativa”.

do sistema de educação – conselhos coparticipantes –, bem como os conselhos da escola. Assim, ao mesmo tempo em que podem aproximar os sujeitos da comunidade e dos gestores educacionais, podem, também, servir de local para práticas de desenvolvimento do clientelismo, do patrimonialismo.

### **Considerações conclusivas**

Na concepção de Anísio Teixeira, a descentralização – com a implantação de conselhos – seria uma possível solução para resolver os problemas educacionais brasileiros. Em seu livro “Educação é um direito” (TEIXEIRA, 1996), em que trata, também, sobre o “sistema democrático de educação para o Brasil”, faz algumas indicações a respeito da administração da educação através de conselhos. No que diz respeito a esse processo, vejamos o que defendia no capítulo 5 dessa obra:

[...]

10. Por esse plano, os serviços de educação constituiriam serviços autônomos, de responsabilidade da União, dos Estados e dos Municípios, superintendidos por Conselhos representativos da sociedade e de composição leiga.

11. Os recursos mínimos, previstos na Constituição, para tais serviços, passariam a ser considerados Fundos de Educação a serem administrados pelos Conselhos.

12. Os Conselhos nomeariam as autoridades executivas dos serviços educacionais, o magistério e todo o pessoal, constituindo-se, assim, em verdadeiras autarquias.

13. As escolas seriam um empreendimento comum, financiadas pelas três ordens dos poderes públicos, organizadas e orientadas pelos Conselhos Estaduais e administradas pelos Conselhos locais. (TEIXEIRA, 1996, p. 100).

Assim, os conselhos locais são mecanismos que podem promover a autonomia e a gestão democrática nos sistemas de ensino. Além dos conselhos, podem-se incrementar processos participativos através das eleições diretas para diretores (que, durante muito tempo, foram confundidas como sinônimo exclusivo de gestão democrática e a

polarização neste processo reduziu, erroneamente, a esta questão o conceito de democracia na escola), bem como pelas questões pedagógicas relacionadas a currículo e ao projeto político-pedagógico municipal, além de situações relacionadas à carreira do professor, principalmente no que se refere à construção do estatuto dos profissionais da educação, juntamente com seu plano de carreira e, ainda, no que diz respeito à elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). No concernente às escolas, tais mecanismos democráticos têm a ver com a construção coletiva de seus projetos, de suas implementações curriculares, isto é, suas maneiras de estar promovendo, juntamente com a comunidade local, conselho escolar e grêmio estudantil, o seu próprio projeto educacional, que é, inerentemente, político. Essas ações podem se desenvolver em maior ou menor escala a depender dos graus de autonomia administrativa, financeira e pedagógica apresentados pela escola. Tais possibilidades se transformam naquilo que podemos chamar de práticas democráticas e autônomas no desenvolvimento de um sistema educacional.

Ainda, é importante perceber o fato de que “[...] o projeto de autonomia [...] só pode ser construído uma vez que se considere a reorganização de setores da hierarquia dos sistemas” (MENDONÇA, 2000, p. 379) e que, por isso, construir caminhos democráticos no seio de um sistema de ensino – de certa forma – dependerá da maneira como se estrutura e se organiza esse sistema naquilo que se refere a suas políticas públicas educacionais e também da maneira como os sujeitos implicados nesses ambientes se comprometem e se responsabilizam por tais atos, isto é, quais agenciamentos coletivos esses sujeitos, dentro de suas possibilidades, conseguem pôr em prática, produzindo, dessa maneira, processos de subjetivação sociais a partir de processos de subjetivação singulares.

#### **ADMINISTRATIVE REFORM OF STATE 90 YEARS IN BRAZIL AND THE PROPOSED DESCENTRALIZATION EDUCATIONAL**

**Abstract:** The text refers to the Administrative Reform of the Brazilian State, from the nineties, in order to develop a discussion of education decentralization in Brazil, focusing on municipalities and their school systems. Thus, at first, we

show reflections on decentralization and autonomy to build, and in a second time, we show this whole process based on legal perspective. Reflections fought throughout the text allows one to think about the construct of democratic management in school education and, in concluding his remarks, reinforces the idea of a mechanism that enables this type of management, such as educational advice and other participatory processes that may contribute to the edification of the democratization of schools and systems.

**Keywords:** Administrative reform. Autonomy. Decentralization in education. Democratic management school.

## Referências

AZANHA, José Mário Pires. **Uma ideia sobre a municipalização do ensino**. 1991. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000200005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141991000200005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 11 jun. 2009.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, Parágrafo 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF, 2007.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente**: ensaios sobre a democracia e o socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, Maria. A descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 31, 2008. Caxambu. **Anais eletrônicos...** Caxambu, 2008. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/.../GT05-2059--Int.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. Educação para a democracia: uma lição de política prática. In: TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia:** introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas atuais da educação.** Porto Alegre: Artmed, 2000.

GUATARRI, Félix. **As três ecologias.** 5. ed. Campinas: Papirus, 1997.

\_\_\_\_\_; ROLNIK, Suely. **Micropolítica:** cartografias do desejo. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

LUCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e Implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto.** Gestão escolar e formação de gestores. Brasília, v. 17, n.72, jan/jun., 2000, p. 11-33.

\_\_\_\_\_. Gestão educacional: estratégia, ação global e coletiva no ensino. In: FINGER, A. et al. **Educação:** caminhos e perspectivas. Curitiba: Champagnat, 1996.

LUCK, Heloísa; PARENTE, Marta Maria de A. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental.** 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0675.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

MACHADO, Ana Luíza. **Papel dos gestores educacionais num contexto de descentralização para a escola.** 2000. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/amachado.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

MENDES, Valdelaine da Rosa. Reflexões sobre os conceitos de homem, liberdade e Estado em Marx e as políticas educacionais. In: PARO, Vitor Henrique (Org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 157-178.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo**: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.

PARO, Vitor Henrique. Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção questões da nossa época; 135).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34: Brasília: ENAP, 1998.

SANDER, Benno. Centralização e descentralização na administração da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Administração da Educação**. Porto Alegre: 6(1), p. 53-64, jan/jul, 1988.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, Antonia Almeida. Democracia e democratização da educação: primeiras aproximações a partir da teoria do valor. In: PARO, Vitor Henrique (Org.). **A teoria do valor em Marx e a educação**. São Paulo: Cortez, 2006, p. 11-31.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. Apresentação de Luiz Antônio Cunha. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

\_\_\_\_\_. **Educação é um direito**. Apresentação de Clarice Nunes; posfácio de Marlos B. Mendes da Rocha. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 1996.

*Artigo recebido em: 29/08/2011*

*Aprovado para publicação em: 23/11/2011*